

# “中国式减贫”40年：经验、困境与超越

高飞

(中南财经政法大学 哲学院 湖北 武汉 430073)

**[摘要]** “中国式减贫”是改革开放40年所形成的具有鲜明特征、政府强劲主导的贫困治理方式。政府治理贫困是其本质特征,社会主义制度优势及历代领导集体以人民为中心的执政理念是其核心理念,目标导向、层层传导,从中央到地方合力攻坚是其主要手段,包容性发展是其内在属性。“中国式减贫”遵循了从“大规模”到“精细化”,从“救急难”到“享发展”,从“独角戏”到“大扶贫”的演进逻辑,保证了大规模人口的顺利脱贫。却也带来了脱贫“大跃进”,贫困群体内生动力不足,可持续能力较低,深度贫困问题突出,贫困群体与边缘群体矛盾加深等现实问题。为了缓解“中国式减贫”的负面效应,实现全面小康,应该转化思路,激发内生动力,链接外部市场,动员民间力量,惠及边缘群体,激发困难群体的发展潜力,真正发挥扶贫资源效应。

**[关键词]** 中国式减贫; 精准扶贫; 深度贫困; 制度优势

**[中图分类号]** C913 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-4145 [2019]05-0186-07

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2019.05.032

## 一、问题的提出：中国反贫困的实践进程

治理贫困已成为国际社会的广泛共识,也是发展中国家积极努力的方向。世界范围内对于贫困问题的关注始于第二次世界大战结束之后,当时主要是发展经济学占据了贫困治理的主导话语。主流经济学家强调注重物质资本的投入,关注人力资本的投资,主要代表人物是阿瑟·奥肯和冈纳·缪尔达尔。其中经济学家阿瑟·奥肯解决贫困问题的著名原则方案“在平等中注入某些合理性,在效率中注入某些人性”被广为推崇<sup>①</sup>;冈纳·缪尔达尔试图通过促进经济发展和社会改革,实现社会公平,在此基础上,提出“循环积累因果论”的著名论断,该理论认为发展中国家的贫困是多重因素复合作用的结果所造成的<sup>②</sup>。20世纪80年代,阿马蒂亚·森指出发展的目标不是追求单一的经济增长,他将发展的内涵从经济增长延伸到“扩展自由”,对贫困概念进行了重塑,拓展了贫困理解的边界,随之“能力贫困”这一极富解释力的概念被广泛使用直至今日<sup>③</sup>。

中国对贫困治理问题的关注,肇始于20世纪20年代,主要讨论人口与贫困的关联,将其归咎于社会制度的落后。自新中国成立之日起,中国人民和政府将摆脱贫困作为其历史使命始终没有懈怠。改革开放以后,贫困研究开始活跃起来,同时,中国经济持续快速增长,综合国力不断提升。这使得中国居民温饱问题基本得到解决,绝对贫困人口数量和占世界贫困人口总量比重大幅度“双下降”,推动了全球减贫事业发展。改革开放40年来,中国政府把扶贫开发作为发展目标,列入国家发展规划,明确扶贫开发方向,创造了中国特色的反贫困机制和模式,被世界各国赞誉为“扶贫开发走出中国式道路”,为全球消除贫困贡献了“中国方案”。中国反贫困成绩日益被世界所侧目,对世界减贫的贡献率超过70%。

当前关于贫困治理的研究,主要集中在以下三个面向:其一,总结“中国式减贫”的经验和模式。有研究认为,中国贫困治理成效显著的最主要经验为:政府主导、循序渐进、宏观经济引导、社会力量参与、开发式扶贫<sup>④</sup>。

收稿日期:2018-08-09

作者简介:高飞(1986—),男,中南财经政法大学哲学院讲师、硕士生导师,社会学博士,主要研究方向为贫困治理。

基金项目:本文系国家社科基金青年项目“珠三角‘城乡社区’的生成及其治理研究”(项目编号:17CSH057)的阶段性成果。

①参见[美]奥肯(Okun, A. M.):《平等与效率——重大的抉择》,王奔州译,华夏出版社1987年版。

②参见[瑞典]冈纳·缪尔达尔著、[美]塞斯·金编《亚洲的戏剧:南亚国家贫困问题研究》,商务印书馆2015年版。

③参见[印度]阿马蒂亚·森《以自由看待发展》,中国人民大学出版社2013年版。

④林闽钢、陶鹏《中国贫困治理三十年回顾与前瞻》,《甘肃行政学院学报》2008年第6期。

有学者指出,中国反贫困模式可以概括为“两线一力”的理论框架,“两线”是指经济发展和社会保障网,“一力”是通过政府主导的财政减贫来实现资源配置<sup>①</sup>。其二,探究当前“中国式减贫”具体手段——精准扶贫的弊端和缺陷。有学者指出,当前精准扶贫实践存在供给与需求不匹配,资源动员制度化不足,社会组织等社会力量参与非制度化等突出问题<sup>②</sup>。有学者提出,精准扶贫政策的不高效和不理性,主要原因在于建档立卡与真实贫困不符、文件下达与现实脱节、脱贫规划没有动态跟进、产业扶持与贫困人口对接不准<sup>③</sup>。有学者指出,精准扶贫的“失准”是精准扶贫政策的合法性受到质疑,认同性减弱所造成的。在精准扶贫中存在着个人问题社会化的现象,即无限放大了国家责任的同时无限缩小了个人责任,进而弱化了贫困者的主体性,具体表现为“干部干、群众看”“争当贫困户”等<sup>④</sup>。其三,讨论解决“中国式减贫”困境的原则和思路。有研究指出,政府主导的“中国式减贫”进入新时代以来,已经显出捉襟见肘、力不从心之感,需要借助社会的力量,动员民间组织参与贫困治理,构建“大扶贫”格局<sup>⑤</sup>;借助专业的力量,引入专业社会工作<sup>⑥</sup>;激发市场主体力量,助力贫困治理等<sup>⑦</sup>。

综上,已有中国扶贫开发道路研究主要集中在历史进程与贡献、战略与政策演变、基本经验与主要模式、精准扶贫精准脱贫方略、未来发展等方面<sup>⑧</sup>。虽然取得了一定的成效,但是不足也是显而易见的。首先,关于“中国式减贫”经验的总结,更多集中于“减贫”机制,忽视了“中国特色”。区别于西方国家的减贫经验,中国有着独特的体制特征,这是“中国式减贫”取得成绩的先决条件和前提保证。其次,关于中国贫困治理经验的总结、问题的归纳、解决措施的提炼均是在不同的理论视角和分析框架下取得的,很难形成统一的认识,呈现出理论研究的碎片化倾向,着墨颇多的研究成果常常陷入自说自话的怪圈,或者很难去指导实践,出现了理论—政策的二元割裂。其三,关于贫困治理研究的成果多属于横断面的共时态研究,例如有学者对于新中国成立初期的救助式减贫进行研究,有学者钟情于改革开放之初的开发式扶贫,有学者倾向于进入新时代之后的精准扶贫研究。历时态贫困治理研究的缺乏,会导致整体、系统认识的不足,或陷入“只见树木不见森林”的研究窘境。对于贫困治理和减贫的重视是中国政府一以贯之的政策行动和执政主张,需要以全面、系统的视野对于历史进程中逐步形成和完善的“中国式减贫”形成整体性认识,发现其中的内在属性和本质性规律及其演进逻辑、现实困境与转型路径,唯有如此,才有可能真正把握“中国式减贫”的政策意涵,形成有中国特色的“中国扶贫开发道路”。

## 二、“中国式减贫”的内涵

社会主义制度优势及历代领导集体以人民为中心的执政理念是“中国式减贫”的核心理念。国际社会普遍流行的贫困治理理论强调发展经济,提高发展中国家的工业化水平,改变产业结构,国家的经济水平有了一定程度的提升,但却容易忽视收入的公平分配,造成贫富两极分化,忽视农业和乡村的发展,导致城市人口过度膨胀,失业人数增加,农业生产处于停滞状态,粮食问题严重,农民日益贫困,从而导致贫困人口不断增加。“贫困不是社会主义,社会主义就是要消灭贫穷”<sup>⑨</sup>,消除贫困不仅是社会主义的本质要求,也是社会主义优越性的重要体现。中国近几年来在贫困治理事业中取得的丰硕成果,无一不体现着中国特色社会主义制度的优越性。无论是“三个代表”,还是“科学发展观”抑或是“习近平扶贫开发思想”都是将解决贫困问题摆在党和政府的中心位置。

目标导向、层层传导,从中央到地方合力攻坚是“中国式减贫”的主要手段。减贫目标的设定是扶贫开发工作顺利进行的前提条件。新时期我国减贫目标的确定以人民利益为中心、以科学发展为导向、以深化改革为原则,立足于当前贫困地区和贫困人群的现实特点,参照扶贫政策演变,吸取政策运行的经验,回应当前贫困地区和贫困人群发展的实际需要,制定出符合我国具体国情的可行目标。这一目标的实现需要加强组

① 闫坤、于树一:《中国模式反贫困的理论框架与核心要素》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2013年第6期。

② 黄承伟、覃志敏:《我国农村贫困治理体系演进与精准扶贫》,《开发研究》2015年第2期。

③ 张翼:《当前中国精准扶贫工作存在的主要问题及改进措施》,《国际经济评论》2016年第6期。

④ 卫小将:《精准扶贫与主体性塑造:再认识与再反思》,《中国行政管理》2018年第4期。

⑤ 韩俊魁:《透过政府与非营利组织共治而减贫:大扶贫视野下云南多案例比较研究》,《经济社会体制比较》2016年第2期。

⑥ 高飞、向德平:《专业社会工作参与精准扶贫的可能性与可及性》,《社会工作》2016年第3期。

⑦ 邓坤:《金融扶贫惠农效率评估——以秦巴山区巴中市为例》,《农村经济》2015年第5期。

⑧ 黄承伟:《中国扶贫开发道路研究:评述与展望》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2016年第5期。

⑨ 《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1993年版。

织领导、完善政策保障,并且营造出关心和参与减贫工作的全民氛围,与此同时,减贫目标的具体分解、落实和考核机制以及责任分配也必须以机制的形式予以明确。为了完成新时期的减贫目标,各级政府组织按照责权对等的原则,建构了责任清晰、各负其责、合力攻坚的责任体系,并通过《脱贫攻坚责任制实施办法》予以明确和具体化。按照中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,除了做到科层体制内部纵向分工明确,还构建了东西部扶贫协作和对口支援横向联动的精准对接机制。

包容性发展是“中国式减贫”的内在属性。包容性增长理念的政策指向是减贫,实现贫困人群平等地参与经济增长之中共享增长的成果,使贫困人群能获得公平的收入分配和均等的发展权利。以增长为前提,在增长的过程中最大限度地实现民众共享增长成果,而包容性就要求以人为本,确保每个公民都有获得公平的发展机会。其核心要义是公平分享经济发展成果,促进发展的协调与均衡<sup>①</sup>。“中国式减贫”充分体现出包容性增长的理念和特点。通过树立正确增长价值观,适时调整增长目标,转变增长方式,构建起科学有序的可持续发展模式。特别是对贫困地区来讲,减贫的实现依赖于贫困地区及贫困人群能力提升和发展的可持续性。“中国式减贫”其实就是通过资源合理配置、调节利益关系来促进贫困地区发展,使广大贫困群体拥有平等的发展机会,实现各个群体间的和睦相处,提高了发达地区对落后地区的包容、城市对农村的包容和富裕人群对贫困人群的包容程度。

### 三、“中国式减贫”的演进逻辑

改革开放40年来,中国一直坚持走自己的发展道路,在保持经济高速增长的同时,实施了一系列有利于减贫的国家宏观经济政策和区域发展政策,以专项扶贫、行业扶贫以及社会扶贫为基础,三者相互支撑,体现了参与式综合扶贫开发战略思想,在全国范围内整合扶贫开发资源,形成扶贫开发合力,遵循了从“大规模”到“精细化”、从“救急难”到“享发展”、从“独角戏”到“大扶贫”的“中国式减贫”演进逻辑,形成了政府主导、社会参与,市场协同的“中国式减贫”模式,使农村贫困人口从高速增长中不断获利。

#### (一)从“大规模”到“精细化”

改革开放后的相当一段时间内,中国的扶贫开发一直以发展主义为主导思想。具体表现在三个方面:其一是目标的设定。缺乏对贫困人口及贫困社区可持续生计的敏感性,与贫困地区自身的特点结合不够,单纯强调收入的增加;其二是方案的推行。缺乏对贫困社区生态保护和内部分化的关注,单纯推动地方产业发展;其三是道路的选择。缺乏对不同自然地理条件、资源禀赋、生态约束、文化特点及经济社会基础区域的“个性”甄别,同质化的发展方式较为普遍,片面追求发展的规模,陷入“规模化”的迷思<sup>②</sup>。笔者在调研中发现,许多基层工作者和贫困农户都有着共同的困惑,政府在短时期内大规模推广的项目一般都以失败告终。不仅没有为贫困社区的发展提供生计基础,反而浪费了宝贵的有限资源。更严重的,一些发展项目罔顾当地的自然地理条件和生态环境约束,没有充分的调研和基本的常识便匆匆上马。比如在贵州的喀斯特地区种植玉米,不仅产量很低项目失败,更为严重的是加剧了水土流失,破坏了原有的生态体系,丧失了未来的发展基础。2013年11月3日,贫困治理迎来历史性转型。中国的扶贫事业在湖南湘西迎来历史时刻,在十八洞村习近平提出“实事求是,因地制宜,分类指导,精准扶贫”的重要指示。至此,“中国式减贫”不再一味“一刀切”、单纯“大规模”,而是“精准化”推行多元化的发展道路,注重贫困地区的时空约束,研判不同区域的自然地理条件、历史文化特征、资源禀赋和生态约束,采取不同的减贫措施,契合当地特点的发展道路选择,充分体现了贫困认识实践推进过程中的理论自觉。

#### (二)从“救急难”到“享发展”

鼓励贫困人群参与是“中国式减贫”道路的基本思路。在改革开放40年的扶贫开发中,我国减贫与发展道路一直采取“赋权”“增能”的方式鼓励贫困人群参与其中,努力构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局。2012年11月17日<sup>③</sup>与2012年12月29日<sup>④</sup>,习近平在相隔如此近的时间内,在两次讲话中均提到“使发展成果更多更公平惠及人民,是党和政府的重大职责”。可见,赋予贫困人群发展的权利不仅是中

<sup>①</sup>向德平《包容性增长视角下中国扶贫政策的变迁与走向》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2011年第4期。

<sup>②</sup>吕方《发展的想象力:迈向连片特困地区贫困治理的理论创新》,《中共四川省委省级机关党校学报》2012年第3期。

<sup>③</sup>习近平《紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义学习宣传贯彻党的十八大精神》,《人民日报》2012年11月17日。

<sup>④</sup>参见习近平2012年12月29日、30日在河北省阜平县考察扶贫开发工作时的讲话。

中国特色社会主义的本质要求,也是我们党全心全意为人民服务宗旨的重要体现。说到底,贫困治理的本质要求就是赋予贫困人群发展的权利,让全体贫困人群共享发展成果。2014年以来,国家逐步推行贫困县考核机制,将提高贫困人口生活水平和减少贫困人口数量作为主要衡量指标,贫困地区减贫与发展的包容性增长导向更加明确,以贫困人群为本的工作宗旨更加清晰,贫困人群的权利得到了充分保障,贫困人群的根本利益得到了充分体现,有力减缓了贫富分化趋势,减少了经济增长对贫困人群的排斥效应。

### (三) 从“独角戏”到“大扶贫”

改革开放40年来,中国政府探索出专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫“三位一体”的“中国式减贫”工作格局。党的十八大确立了全面建成小康社会的宏伟目标,强调要深入推进农村扶贫开发,阐明了动员和组织社会力量参与扶贫开发的重要性<sup>①</sup>。回望改革开放40年“中国式减贫”的历程,不难发现,通过专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫的协作,实现拉动贫困地区发展成为“中国式减贫”的重要经验。但总体而言,政府的专项扶贫和行业扶贫,依然占据着主导型的地位,而社会扶贫领域,尤其是企业和社会组织参与扶贫开发尚不充分。毫无疑问,中国政府是“中国式减贫”责无旁贷的主体性力量,这不仅是因为共同富裕是社会主义国家的政治承诺,同时贫困地区基础设施建设、公共产品的供给都不可能由其他主体来完成,只有政府才有可能实现。然而,必须承认,政府权力不能过度干预市场的资源配置,更不能扭曲社会的自我运行。

### 四、“中国式减贫”的现实困境

需要正视的是,当前“中国式减贫”正面临着精准扶贫的实践偏离<sup>②</sup>、基层精英俘获、村官腐败、数字造假、虚假脱贫、截留私分、优厚亲友、指标赶超等风险和挑 战。新时期的“中国式减贫”呈现出复杂化、多元化、动态化等全新的结构特点,亟待实施相应的扶贫政策,采取高效的减贫手段。

#### (一) 贫困人口识别有难度,数字化指标容易滋生脱贫“大跃进”

精准识别是精准扶贫的前提和关键。从2014年以来,一轮又一轮的“回头看”“再回头”等贫困数据核实工作显示,现行贫困识别机制的精准程度是有限的<sup>③</sup>。识别难的原因,包括客观和主观两个方面。客观方面,自上而下的测量指标与自下而上的统计指标口径不同。国家统计局常用的统计方式是国际通用的经济福利指标,即通过计算消费支出和收入进行比对。而基层的测算指标往往难以做到如此精细,通常按照“两不愁”“三保障”来进行识别,由于“两不愁”“三保障”囊括了生活、医疗、教育等多项指标,统计结果势必大大多于国家统计局的统计数量<sup>④</sup>。主观方面,由于扶贫任务的艰巨性和复杂性,再加上扶贫工作者的个人素质局限,有限的财力、物力使“一户一策与一村一策”的理想型扶贫理念只能被束之高阁<sup>⑤</sup>。精准识别巨大的工作负荷使基层工作人员对于贫困人口的识别难以精准。当前,精准识别的主要保证措施是建档立卡。贫困人口与贫困户的精准识别,原则上要经过贫困户申请——村干部评议——上级筛选和抽检几个程序。但是由于基层工作人员缺乏、村干部的私心等主客观因素,很难有效保证精准识别。驻村扶贫干部“身在村庄心在机关”,加上时间短、工作量大,极易形成赶超冒进的工作作风。国家要求在2020年完成脱贫任务,省一级可能要求在2019年,市一级则要求在2018年,县里就要求在2017年完成任务。上级政府和部门为了完成既定目标,任务层层加码,基层干部为了接受上级的考察验收,不得不完成应接不暇的资料、表格和数据统计工作,经常加班,苦不堪言,甚至通过数字达标完成脱贫攻坚任务,为了完成任务而扶贫,搞数字脱贫、弄虚作假,形式主义。有学者在调研中发现,乡镇政府精准扶贫工作中存在的主要问题是利用精准管理的漏洞采取数字式脱贫的方式以完成脱贫目标任务<sup>⑥</sup>。

#### (二) 贫困群体内生动力不足,习惯性依赖政府

在当前强大的政治动员和舆论氛围下,所有任务都压到了基层,脱贫攻坚成为基层政府最为紧要 and 迫切的艰巨任务,也似乎自然而然地成为了基层政府的本职。当前政府主导的扶贫工作过度行政化,其直接后果便是出现贫困者依赖、被动脱贫的不良倾向,政府主导的精准扶贫很难激发群众自主脱贫的意愿,经常陷入

①刘永思《适应新形势新任务新要求,深入推进新阶段社会扶贫工作》,《老区建设》2009年第19期。

②陈义媛《精准扶贫的实践偏离与基层治理困局》,《华南农业大学学报(社会科学版)》2017年第6期。

③檀学文《完善现行精准扶贫体制机制研究》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2017年第5期。

④汪三贵、刘未《以精准扶贫实现精准脱贫:中国农村反贫困的新思路》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2016年第5期。

⑤葛志军、邢成举《精准扶贫:内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查》,《贵州社会科学》2015年第3期。

⑥卢艳齐《从数字式脱贫到发展式脱贫:一个省级贫困乡的贫困治理逻辑分析》,《理论月刊》2018年第1期。

“剃头挑子一头热”的窘境。是靠外力,还是靠自身;是靠输血,还是靠造血。答案当然是后者,而这其中的关键就是如何激活贫困主体的内在发展动力。这种大包大揽的政府扶贫会造成两个问题:其一是压力型体制将压力层层传导转嫁到了基层。从科层制的构成来看,中央政府、地方政府、基层政府等“块块”定指标、下任务将扶贫任务层层分解,各个部门在“条条”上将任务各个分散,“条块分割、纵横交错”最后通过压力倒逼基层进行落实。其二是抑制脱贫主体的积极性,致使养懒汉成为常态,助长了贫困群众的懒惰心理。从这些年政府包揽扶贫积累的经验来看,大包大揽的政府态度极易给贫困人口造成错觉,误以为贫困有理,只要贫困便有人帮你,甚至有的人以贫困为荣,在有的地方出现了争当贫困户的怪事。更有甚者,在“不脱贫,不提拔”的口号下“绑架”基层政府,以不签字为由威胁扶贫干部<sup>①</sup>。

### (三) 制度化持续跟进缺乏,可持续发展能力较低

面对中央最高决策层的高度重视和大量的资源投入和政策推动,贫困村成为地方政府重点打造的“盆景”,后续的发展如何维持?比如很多移民搬迁点打造的非常漂亮,搬迁至此的居民没有固定的工作和稳定的收入,又远离赖以生存的土地资源,如何实现生计的可持续发展等问题都没有得到妥善解决。从精准扶贫的主体来看,社会扶贫的氛围尚未形成,社会资源的制度化支持不足,政府单兵突进,没有充分利用民间组织的作用<sup>②</sup>,资源、供给与需求不能最有效匹配形成长效持续的供给机制。从精准扶贫的技术层面来看,贫困社区的产业发展规模普遍较小,劳动力缺乏,持续性较差,而且缺少长期维系的制度支撑与资源供给。以湖南湘西某县产业扶贫为例,经常是采用“一刀切”的规划政策,刚刚种的茶叶还没有收获,换了领导之后就被连根拔起改种了柑橘。此外,有的地方将高山移民安置到山下,在当时来看达到了理想的效果,可是没过几天,刚刚搬迁下来的人又都跑到了山上。相对来讲,行政性扶贫更加关注结果,即在规定的时间内完成规定数量的贫困对象脱离贫困线,脱贫之后的持续性则关注不足。需要注意的是,脱贫攻坚时期大规模人口脱贫,是在超常规的资源投入下实现的。尽管这部分群体已经摆脱贫困,处于贫困线之上,但其不论是发展能力,还是抵御风险能力均比较差。一旦不再享受扶贫优惠政策,失去扶贫帮扶资源,极易返贫。

### (四) 深度贫困问题突出,脱贫进程缓慢

现有贫困大多集中在深度贫困地区,深度贫困地区生存环境恶劣,致贫原因复杂,基础设施和公共服务缺口大,是脱贫攻坚的坚中之坚。“截至2017年底,我国深度贫困地区贫困发生率超过18%的县有110个,贫困发生率超过20%的村有16000多个。”<sup>③</sup>这些地区往往地处革命、民族、边疆“三区”,生态环境脆弱,自然灾害频发,基础设施和公共服务发展滞后,集体经济薄弱,社会文明程度较低<sup>④</sup>。以常规方式扶持,效果不是很明显,单纯加大投入力度也会产生边际效益递减,需要下一番“绣花功夫”。2017年6月,习近平总书记在太原主持召开了深度贫困地区攻坚座谈会,更加明确强调要确保深度贫困地区的贫困群众同全国人民一道步入全面小康社会。数据显示,深度贫困地区的贫困面貌往往不是单方面表现出来,绝大多数的深度贫困社区受地理环境的限制,削弱了获取信息的能力,致使他们信息闭塞,对市场供求信息反应迟钝,造成了在市场竞争中的劣势地位<sup>⑤</sup>。环境闭塞阻碍了外部信息的进入,但另一方面封闭的环境使自然资源保持了最初的风貌,是难得的生态资源。如何将这种生态优势转化为资源优势,使“绿水青山”真正转化为“金山银山”,关键是找到一条恰当的转化思路,结合当地的地理特点和气候条件,立足资源禀赋、民俗基础和困难群体自身实际,找准适合当地发展的“特色”主导产业,形成共享的利益联合机制。

### (五) 贫困群体与边缘群体矛盾加深,发展收益分配不公平

超常规的脱贫攻坚力度必然伴随着巨大的资源投入,包括政策优惠和物质照顾。所有的优惠政策在建档立卡户身上不断叠加,特别是深度贫困户,迅速拉开社区内部农民的生活差距。可能原本两户人家生活水平差不多,只是因为一户进入建档立卡户,政策红利不断叠加,就可以享受各种政策优惠。有的贫困户已经掉入“坐在墙根晒太阳,等着别人送小康”的“福利陷阱”,边缘群体心理发生变化越来越不平衡,两个群体之

<sup>①</sup> 陈文胜《脱贫攻坚的战略机遇与长效机制》,《求索》2017年第6期。

<sup>②</sup> 高飞《精准扶贫与民间组织转型发展:基于政治—过程的二维分析》,《中南民族大学学报》2017年第5期。

<sup>③</sup> 参见2018两会期间国务院扶贫办主任刘永富做客新华网、中国政府网《部长之声》。

<sup>④</sup> 参见习近平2017年6月23日在山西太原市主持召开深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话。

<sup>⑤</sup> 高飞《少数民族地区连片开发扶贫模式的实践与反思——以帕森斯AGIL功能分析模型为工具》,《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2013年第2期。

间出现摩擦和矛盾。事实上,两户人家收入相差可能只是几百块钱。这种现象如果频繁出现,就会造成负面强化效应,消解贫困个体的脱贫积极性,可能会越来越多地出现边际贫困人群所说的“越穷越有理,最穷才是硬道理”的现象。因此,在脱贫攻坚的过程中要尽量照顾到边际贫困人群问题,让处于贫困边缘线的低收入农民群众共同参与社区发展,增加边际群众收入,统筹扶贫与发展,处理好贫困户与非贫困户的关系,促进贫困社区协调发展。

### 五、“中国式减贫”的转型路径

虽然当前“中国式减贫”取得巨大成效,但是消除贫困的战斗仍未结束,要继续取得进展,需要对扶贫目标、扶贫手段、扶贫内容等重新进行战略定位,破解“中国式减贫”存在的问题,提出“中国式减贫”的转型路径。

#### (一) 转换考核思路,不以“数字”论英雄

改革开放40年,“中国式减贫”表现出鲜明的政府主导特征。该模式有着巨大的资源动员优势,但是由于资源过于集中在政府手中,资源的使用和调配有着浓厚的分配色彩,在扶贫实践中常常出现瞄准偏差,扶贫效率低下等问题<sup>①</sup>。另外,在扶贫项目的选择方面,由于扶贫开发项目选择的盲目和政绩观的驱使,在实际的扶贫项目选择方面,经常存在着重短期效益轻长远利益、重表面数字轻实际功效,较易选择立竿见影的“短平快”项目,在经过短暂的实施和简单的评估之后就匆匆结束,而没有后期的跟踪,造成了事实上的就“项目”而“项目”,没有达到扶贫开发的长效目的。因此,未来中国减贫道路需要转换考核思路,不以“数字”论英雄。首先,减少多级政府对于扶贫开发实践的过度和不当干预,减少审批程序,简化审批流程,简政放权,促进“一竿子插到底”在扶贫开发中有效实施,为基层扶贫开发者提供有利的政策环境。其次,统一统计部门与基层扶贫工作者对于贫困人口的统计口径。按照基层贫困人口的实际状况进行测算,而非一味强调统计学的学理意义和单纯强调与国际接轨的统计方式。最后,对于脱贫绩效的评价,不能一味“求快”,应该将考察重点放在脱贫的质量和脱贫的稳定性、持久性上。建立科学有效的扶贫绩效考核制度,将“可持续”“获得感”“有尊严”等目标诉求转化为具体的、可执行的政绩考核指标,激励和约束扶贫工作者。

#### (二) 激发内生动力,动员贫困群体自我发展

新时期的扶贫手段虽然呈现出多元化的特点,但其核心内涵均强调贫困地区和贫困人口的内生动力,倡导以自力更生为主、外部力量帮扶为辅,变传统的输血模式为造血模式,提升贫困对象的物质生活水平,改善贫困社区的社会发展环境,激发贫困群体内生动力,保证贫困对象有尊严的生活,这不仅是“中国式减贫”的出发点,也是“中国式减贫”的落脚点。所有扶贫政策的开发和项目执行都应在此基础上做出。首先,鼓励贫困对象立足自身实际,利用本地特色资源,形成并发挥自身优势,立足自身条件来实现自我发展。其次,积极回应贫困群体的合理诉求。在地理空间和社会心理层面,切实感知和体验贫困群体的生活方式,了解他们的真实诉求,并通过设置符合当地实际发展情况的扶贫项目,来改变当地的生存困境。再次,将“扶贫”与“扶智”相结合,改变给钱、给物、给牛羊的传统方式,多采用以工代赈、劳务补助等方式,做到扶贫项目安排实施与贫困户参与度挂钩。最后,重视贫困群体在脱贫过程中的主体地位,不仅将贫困对象作为摆脱贫困的主体,而且在脱贫过程中不断对其进行价值重构和信心再造,帮助贫困群体挖掘潜力、激发潜能、了解处境、发挥优势,并同其在沟通、分析的基础上,达成更为广泛的共识:脱贫贫困不是给钱给物,更要转化困难群体的思路和看法,除了钱、物等物质资源的救助之外,还可以是社会关系的重建、内心信念的建立、精神资源的开发等相对广泛的支持系统,减少消极因素,增强积极因素,促进脱贫,适应市场变化,创新运用多元化的扶贫手段,内外结合形成扶贫开发的合力<sup>②</sup>。

#### (三) 链接外部市场,让扶贫资源真正发挥效益

如何科学有效配置扶贫资源,实现贫困人口脱贫之后的可持续发展,最根本的出路在于培养贫困群体的市场竞争力。首先,政府部门应将带动贫困群体作为分配扶贫资源的主要指标,建立起真正面对穷人的扶贫瞄准机制。从资源分配来看,要向市场竞争力强、扶贫开发带动作用强的市场主体流动;从资源使用来看,应该遵循市场经济规律,探索能够让资源产生最大效益的方式。其次,政府应出台一系列优惠政策,通过政策

<sup>①</sup> 陕立勤《对我国政府主导型扶贫模式效率的思考》,《开发研究》2009年第1期。

<sup>②</sup> 刘春怡《新时期精准扶贫四个要点》,《人民论坛》2017年第10期。

引导和鼓励市场主体到贫困地区投资开发。政府还应提供信贷支持和创业环境来引导市场主体参与扶贫开发,避免扶贫资源的滥用和浪费。再次,完善政府、企业、合作社、大户、贫困农户之间的利益链条。政府和贫困农户处于相对弱势的位置,现有的利益共享格局较难实现。当前农村市场主体比较弱小,资金比较薄弱,竞争能力还不强,产品的辐射能力低下,处于一种自我发展的初级阶段。带动贫困农户发展的意愿并不强烈。所以,增强贫困群体的带动作用是实现多方主体共赢的一个根本性问题。要继续落实对市场主体的支持政策,为市场主体的发展提供外部支持,创造良好的外部环境。最后,通过贫困地区的制度改革,促进资源要素的自由流动和重组,释放贫困地区市场活力,提高扶贫资源的配置效率。

#### (四) 动员民间力量,助力深度贫困地区

“中国式减贫”通过科层制自上而下地推动贫困治理面临着可持续性动力不足的问题,民间力量可以在贫困治理中发挥重要作用,以民众需求导向自下而上地驱动贫困治理的可持续发展。深度贫困地区是贫困中的坚中之坚,补齐短板是脱贫攻坚决战决胜的关键。政府主导深度贫困地区的脱贫攻坚势在必行,但同时动员民间力量参与深度贫困地区脱贫攻坚同样意义重大。在新时期,减贫作为一项重要的国家任务,需要得到大众的关注和重视,在全社会营造一种关注贫困、合力解决贫困的氛围。动员尽可能多的扶贫主体,建立广泛的社会支持网络,最大化地整合利用社会资源,赋予贫困弱势群体以权利,给予其社会支持,促进其发展。中国已将每年的10月17日设为“扶贫日”,意在最广泛地动员更多的力量投入到减贫实践中。目前,“中国式减贫”已形成由政府、社会、市场等多主体协同推进,专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量组合,跨地区、跨部门、跨行业的大扶贫格局。深度贫困地区一般具有得天独厚的资源优势,社会组织应该帮助深度贫困地区将自然资源转化为资产,这是深度贫困地区的重要发展策略。首先,加大深度贫困地区基础设施的投入,为深度贫困地区走向市场提供必需的物质基础,扩大扶贫资产的受益面<sup>①</sup>。其次,给予社会组织充足的发展空间,鼓励他们积极承接扶贫公共事务。同时,给予参与扶贫的志愿者和积极捐赠的企业家较高的社会地位,引导社会舆论。构建政府、市场、社会的开放式扶贫格局,进行信息共享和资源整合。最后,通过规则限制不法民间组织的混乱和无序,推进民间组织法制化进程。发挥民间组织等社会力量在扶贫开发中的重要作用,承认并发掘民间组织在资源动员、利益表达、化解冲突等众多领域的关键角色。

#### (五) 惠及边缘群体,实现社区综合发展

随着中国发展步入了新的时代,农村发展同样开启了新的阶段。党的十九大明确提出实施乡村振兴战略,走乡村振兴道路。实施乡村振兴战略,就是要“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,促进城乡融合发展。对于贫困地区而言,扶贫开发即是地区区域发展及农村社区综合发展的重要面向,区域发展及农村社区综合发展也能够促进贫困治理目标的实现。特别是伴随我国扶贫开发进程的演进,大范围的绝对贫困已基本消除,扶贫开发更加突出向经济发展、生活富裕、生态良好、文化繁荣、政治民主的综合性贫困治理方向转变。因此,在推进贫困地区减贫或区域发展过程中,应更加注重农村社区的综合发展,以此带动和辐射贫困户、贫困村实现减贫发展。农村社区综合发展与扶贫开发无疑是相互促进、相辅相成的关系。首先,将扶贫开发与乡村振兴结合起来。贫困地区的脱贫攻坚与乡村振兴二位一体,脱贫攻坚是乡村振兴的基础,乡村振兴首先要脱贫攻坚。打破边缘群体与贫困群体的人为分割,构建以“社区”为治理单元的贫困治理机制。其次,将救助贫困群体和发展边缘群体结合起来,以帮助贫困群体脱贫为主要发力点,充分发挥边缘群体的协作效应,促进社区的整体发展。最后,促进扶贫资源要素在贫困群体和边缘群体之间合理分配,有序流动,增强边缘群体的自我发展能力,确保发展成果在社区共享。

(责任编辑:陆影)

<sup>①</sup>王晓毅《资产扶贫助推深度贫困地区脱贫》,《学习时报》2017年12月18日。